



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS RELAÇÕES DE GÊNERO:
EMANCIPAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO DAS MULHERES
BENEFICIÁRIAS?**

ALESSANDRA DE SOUZA CARVALHO

Brasília-DF
2019
ALESSANDRA DE SOUZA CARVALHO

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS RELAÇÕES DE GÊNERO:
EMANCIPAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO DAS MULHERES
BENEFICIÁRIAS?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Serviço Social da
Universidade de Brasília como requisito parcial
para a obtenção de título de bacharel em
Serviço Social.

Orientadora: Professora Dra. Maria Elaene Rodrigues Alves

Brasília/DF
2019

ALESSANDRA DE SOUZA CARVALHO

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS RELAÇÕES DE GÊNERO:
EMANCIPAÇÃO OU RESPONSABILIZAÇÃO DAS MULHERES
BENEFICIÁRIAS?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Serviço Social da
Universidade de Brasília como requisito parcial
para a obtenção de título de bacharel em
Serviço Social.

Trabalho defendido e aprovado em ____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora formada pelos professores:

Professora Doutora Maria Elaene Rodrigues Alves - Orientadora
(Departamento de Serviço Social da UnB)

Professora Dr.^a Miriam de Souza Leão Albuquerque
(Departamento de Serviço Social da UnB)

Assistente Social Gabriele Batista dos Santos Sousa
(Membro Externo)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus avós, que tornaram tudo isso possível, agradeço minha tia Adriana, por me acolher em sua casa para poder estudar aqui, à minha prima-irmã Layane que se tornou minha companheira nessa jornada na Universidade, e à toda a minha família.

Agradeço acima de tudo meu companheiro de vida, marido e melhor amigo Henrique, que sempre me incentivou e sempre quis me ver formada, que estudou comigo pelas madrugadas, que cuidou da nossa filha enquanto tinha aula. À Ana Flor que me deu forças para nunca desistir.

Agradeço à Universidade por me proporcionar momentos incríveis de aprendizado e crescimento. À todos os professores com quem tive a honra de aprender, especialmente a professora Elaene, que me deu toda a assistência para realizar este trabalho.

Um muito obrigada a todos que me apoiaram e acompanharam nessa jornada!

RESUMO

O Programa Bolsa Família atribui o cumprimento de condicionalidades para recebimento do benefício, que acarretam em impactos na vida das mulheres beneficiárias. Este trabalho busca investigar de que maneira o Programa Bolsa Família e o cumprimento de suas condicionalidades impacta sobre a vida das mulheres beneficiárias do Programa. Desta forma, são analisadas as possibilidades de promoção de autonomia das mulheres que participam do PBF, assim como de sua responsabilização com o funcionamento do Programa. A metodologia utilizada é o método histórico dialético visto que a análise deve advir de uma necessidade social manifestada e perpassar por abstrações, a fim de identificar a singularidade e alcançar a totalidade através das mediações e contradições existentes. Através de estudo documental e bibliográfico, a pesquisa de caráter exploratório busca verificar de que forma a literatura especializada percebe esses efeitos do PBF sobre a vidas dessas mulheres.

Palavras-chave: Bolsa Família; Gênero; Política Social; Emancipação; Responsabilização.

ABSTRACT

The Bolsa Família Program assigns the fulfillment of conditionalities to receive the benefit, which have impacts on the lives of beneficiary women. This study seeks to investigate how the Bolsa Família Program and the fulfillment of its conditionalities impact on the lives of women beneficiaries of the Program. In this way, the possibilities of promoting the autonomy of the women participating in the PBF are analyzed, as well as their responsibility for the functioning of the Program. The methodology used is the dialectical historical method since the analysis must come from a manifested social necessity and pass through abstractions in order to identify the singularity and reach the totality through existing mediations and contradictions. Through a documentary and bibliographic study, the exploratory research seeks to verify how specialized literature perceives these effects of PBF on the lives of these women.

Keywords: Bolsa Família; Genre; Social Policy; Emancipation; Accountability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
EUA - Estados Unidos da América
FHC - Fernando Henrique Cardoso
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IGD - Índice de Gestão Descentralizada
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MS -Ministério da Saúde
PBF - Programa Bolsa Família
PNB - Produto Nacional Bruto
PTR - Programa de Transferência de Renda
PTRC - Programa de Transferência de Renda Condicionada
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| METODOLOGIA..... | 14 |
| CAPÍTULO 1 – COMPREENSÃO DO NEOLIBERALISMO E | |
| CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS..... | 16 |
| 1.1 A trajetória da Política Social do Welfare State ao Neoliberalismo..... | 16 |
| 1.2 O Brasil no Contexto Neoliberal..... | 23 |
| 1.3 As políticas sociais brasileiras no Neoliberalismo..... | 24 |
| 1.3.1 Foco na política de Assistência..... | 26 |
| 1.3.2 A centralidade dos Programas de Transferência de Renda..... | 28 |
| CAPÍTULO 2 – A QUESTÃO DE GÊNERO..... | 30 |
| 2.1 A divisão sexual do trabalho..... | 30 |
| 2.2 Gênero e políticas públicas..... | 33 |
| CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS | |
| CONDICIONALIDADES..... | 34 |
| 3.1 O Programa Bolsa Família..... | 34 |
| 3.2 As Condicionalidades do PBF..... | 35 |
| 3.3 Emancipação ou responsabilização?..... | 36 |
| CONCLUSÃO..... | 40 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 43 |

INTRODUÇÃO

As políticas sociais surgem em um contexto de mobilizações sociais e da luta por direitos, e diante deste cenário, o Estado reconhece a necessidade de garantir à população uma proteção social mínima. No Brasil as políticas sociais são ampliadas a partir dos anos 1970 e 1980, resultantes então de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas, com vistas à redução da pobreza e da fome.

Esta garantia dos mínimos sociais tinha como objetivos também, garantir a manutenção da ordem pública, além da reprodução da mão de obra necessária à acumulação do sistema capitalista, em que o Estado deve conceder o mínimo para o social, a fim de obter o máximo de lucro por meio do mercado.

No Brasil, após o processo de redemocratização, onde os direitos sociais conquistados são formalizados constitucionalmente, podemos perceber que a partir da Constituição Federal de 1988 que preconiza a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, a conquista de direitos sociais começa a ser mais efetiva. De acordo com os termos do Artigo 3º, que dispõe sobre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, cabe ao Estado:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Durante o governo Collor, no início da década de 1990, o Brasil começa a adotar políticas de caráter neoliberal, com o objetivo de reduzir as ações do Estado somente ao estritamente necessário à garantia da reprodução do capital. O Brasil busca então se adequar cada vez mais ao cenário econômico internacional, e o modelo neoliberal teve continuidade com o governo FHC, sendo este o ápice do neoliberalismo no Brasil.

Neste período foram adotadas, em grande escala, medidas como as privatizações, a abertura comercial, a desregulamentação da economia, a diminuição da ação do Estado sobre o âmbito social, a descentralização focalização das políticas sociais, dentre outras medidas características do modelo neoliberal.

A partir do ano 2003, sob o governo do ex-presidente Lula, observa-se uma maior protagonismo, no âmbito governamental, das políticas e programas sociais focalizados, com o objetivo de reduzir a miséria e a fome. Neste contexto, o Plano Brasil Sem Miséria, criado no governo da Presidente Dilma, estrutura-se em três eixos de atuação: garantia de renda, como

uma medida emergencial para redução da condição de extrema pobreza; inclusão produtiva, que visa ampliar as possibilidades e oportunidades de trabalho e; o acesso a serviços públicos, que visa fortalecer o acesso a direitos sociais primordiais, tais como saúde e educação (MDS, 2015).

Este Plano foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que é responsável por garantir um sistema de proteção social como meio de combate à pobreza, por coordenar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, é responsável ainda pelo Programa Bolsa Família, que hoje é considerado o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, pois o MDS atua na formulação e coordenação de ações, programas e políticas de inclusão social e transferência condicionada de renda, dentre outras atribuições.

Estas ações são realizadas juntamente com os estados e municípios, contando com participação inclusive de entidades e organizações da própria sociedade civil, buscando criar, a partir desta articulação, uma rede de proteção e promoção social que quebre o ciclo de pobreza e promova a conquista da cidadania.

Sob o eixo da garantia de renda do Plano Brasil Miséria, o Programa Bolsa Família, criado por meio da Lei 10.836 de Janeiro de 2004, teve origem a partir da unificação de antigos programas sociais existentes, como o Auxílio Gás, o Bolsa Escola e o Auxílio Alimentação. O Bolsa Família é definido como um programa de transferência direta de renda às famílias pobres, que associa o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de Saúde, Assistência Social e Educação, com o objetivo de promover o acesso das famílias a estes direitos sociais e a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza (MDS, 2015, p.3).

Conforme apresentado no documento “Programa Bolsa Família - Gestão de Condicionalidades” do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), publicado em 2008, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias tem ainda o intuito de fortalecer o direito de acesso das famílias mais pobres aos serviços públicos de saúde e educação, reforçando o compromisso do Estado na prestação destes serviços; acompanhar o comprometimento destas famílias com o Programa e consequentemente, com a educação e saúde das crianças; e identificar e orientar o poder público nos casos de descumprimento das condicionalidades, visto que seriam famílias em uma situação de maior vulnerabilidade.

O Programa Bolsa Família prioriza as mulheres na titularidade do benefício, alegando ser elas as que melhor são capazes de gerenciar estes recursos, pois possuem maior conhecimento das necessidades domésticas e dos filhos. Esta titularidade do benefício produz

uma relação contraditória de promoção da autonomia da mulher, e de responsabilização da mesma no cumprimento das condicionalidades. Esta preferência sobre a titularidade do benefício é expressa na própria legislação criadora do Programa, a Lei 10.836/2004 que afirma que “o pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento” (BRASIL, 2004), e no Decreto 6.135/2007, que diz que “o cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher” (BRASIL, 2007).

De acordo com a pesquisa “Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH” realizada por PEREIRA et al. em 2011, foi constatado por meio de pesquisa de campo com beneficiárias, não beneficiárias, comerciantes e gestores, que “a gestão do benefício [pela mulher] torna possível o aumento da autonomia da mulheres no domicílio, podendo tomar decisões sobre as formas de gastos dos recursos” (PEREIRA et al, 2011 pág.12), em que foi verificado um aumento no poder de decisão e negociação no âmbito doméstico, e até mesmo o deslocamento, tanto para o recebimento do benefício quanto para o gasto desses recursos dá a estas mulheres maior “visibilidade na sociedade e poder de decisão fora do domicílio”(PEREIRA et al, 2011 pág.13).

Porém esta titularidade pertencente à mulher reproduz os princípios da desigualdade de gênero, em que a mulher deve ser responsável pelos cuidados domésticos e com os filhos, onde os padrões tradicionais determinam os papéis atribuídos a homens e mulheres, cabendo a esta o labor reprodutivo e matriarcal, e aquele, o papel de provedor. Sendo assim, as mulheres participantes da pesquisa realizada por Pereira et al. viam como sua responsabilidade o cumprimento das condicionalidades, enquanto responsável pelo cuidado dos filhos, reproduzindo também a desresponsabilização masculina no âmbito doméstico.

É neste sentido que esta pesquisa busca conhecer, por meio da legislação e dos documentos institucionais, assim como de produções acadêmicas e científicas resultantes de pesquisas, as formulações e argumentos relacionados às possibilidades de promoção de “autonomia” das mulheres beneficiárias que participam do programa Bolsa Família, analisando também a sua responsabilização atribuída pelo funcionamento do Programa. Para problematização proposta, este estudo parte da hipótese que:

O Programa Bolsa Família pode ser um instrumento de promoção de “autonomia” das mulheres beneficiárias, ainda que o cumprimento das condicionalidades implique sobre elas uma maior responsabilização, atuando também, desta forma, como reprodutor da divisão sexual

do trabalho, e dos estereótipos de cuidado atribuídos à mulher.

Contando com a produção de alguns autores, como Carloto e Mariano, Soares e Teixeira, dentre outros, que promovem esta discussão e fomentam a problematização acerca da seguinte pergunta de partida:

O Programa Bolsa Família corrobora com a responsabilização das mulheres em seu desenvolvimento e acompanhamento de condicionalidades? Se o Programa possibilita, e de que forma, a autonomização feminina?

A partir desses questionamentos, este trabalho tem como objetivo geral analisar as possibilidades de promoção de autonomia das mulheres que participam do PBF, assim como a sua responsabilização com o funcionamento do Programa, compreendendo o período do início do Programa em 2004, até o final o Governo Dilma, em 2016.

Este trabalho busca ainda conhecer a legislação e identificar o papel da mulher na realização do programa; identificar as produções existentes sobre a temática relacionada ao PBF, com foco nos argumentos utilizados em favor e contrários às condicionalidades; examinar como se dá a análise das produções acadêmicas sobre a capacidade do Programa de promover a ‘autonomia’ da mulher.

As informações obtidas por meio do levantamento bibliográfico e documental foram sistematizadas e utilizadas como subsídio para a construção do Trabalho de Conclusão de Curso. O Trabalho apresenta três capítulos, onde o primeiro capítulo faz uma análise do Neoliberalismo e de suas repercussões nas políticas sociais, o segundo capítulo traz a discussão de gênero e da divisão sexual do trabalho que repercute no funcionamento do PBF, e o terceiro discute a relação das condicionalidades do PBF com a questão de gênero, abordando o funcionamento do Programa e o papel da mulher neste.

METODOLOGIA

Para a efetivação dos objetivos da pesquisa, as atividades foram definidas de modo que a pesquisa apresente informações que possibilitem a apreensão sobre o Programa Bolsa Família tanto em seu aspecto potencializador, como responsabilizador, a partir de uma fundamentação teórica capaz de subsidiar a análise sobre o tema em questão.

Foi desenvolvida a partir de uma pesquisa bibliográfica que tem por base a revisão da literatura especializada sobre o tema, encontrada em livros, artigos científicos, publicações, periódicos, e da pesquisa documental, onde foram analisados documentos oficiais e legislações.

Trata-se ainda de uma pesquisa que realiza uma abordagem qualitativa acerca do tema proposto, ou seja, trabalhará para além operacionalização numérica, buscando proporcionar uma maior compreensão e um aprofundamento no debate acerca do papel das mulheres no Programa Bolsa Família. Segundo Gil (2008, pág. 175) a pesquisa qualitativa deve ser realizada a partir de três etapas imprescindíveis: a redução, que consiste na seleção, focalização e simplificação dos dados, aqui materializada na forma de fichamentos das produções teóricas abordadas; seguida da etapa da apresentação, que corresponde à organização das informações obtidas na etapa anterior, de forma a organizar e facilitar o acesso às informações, permitindo a realização de análises mais profundas; e por último, a etapa da conclusão, ou verificação, onde deve ocorrer a revisão e análise dos dados e informações obtidas, de forma a obtermos uma conclusão a partir desta verificação.

Esta pesquisa será ainda de caráter exploratório, que segundo Gil:

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. [...]. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados. (GIL, 2008 p. 27).

No que se refere ao método adotado para desenvolvimento da pesquisa Gil (2008, p. 30), aponta que “são os métodos a partir de elevado grau de abstração que possibilitam ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações”. O método que fundamenta a pesquisa será o materialismo histórico dialético de Marx, que se caracteriza pela análise da singularidade para compreensão da totalidade, assim como faz o caminho inverso, perpassado de mediações, com o objetivo de verificar as contradições existentes neste processo. Nas palavras de Gil:

Quando, pois, um pesquisador adota o quadro de referência do materialismo histórico, passa a enfatizar a dimensão histórica dos processos sociais. A partir da identificação do modo de produção em determinada sociedade e de sua relação com as superestruturas (políticas, jurídicas etc.) é que ele procede à interpretação dos fenômenos observados. (Gil, 2008, p.13).

Já para José Paulo Netto, em sua análise sobre o método de Marx, o pesquisador deve se apropriar do assunto que se propõe a investigar em todas suas dimensões, e analisá-lo a

partir de suas diferenças e das conexões entre estas diferenças. Segundo este autor, o conhecimento deve ser reproduzido pelo pensamento para construção do conhecimento teórico, e “só a ‘viagem de modo inverso’ permite esta reprodução”. (NETTO, 2011, p. 45).

Tendo isso em vista, as atividades necessárias para a realização da pesquisa proposta, foram organizadas da seguinte forma: foi reservado um primeiro momento no semestre 2/2018 para realização de levantamento bibliográfico, documental e de dados, como de textos, teses, artigos, pesquisas, periódicos, documentos oficiais, legislações. Este levantamento proporcionou a revisão da literatura especializada e, em seguida, foram feitos fichamentos das principais bibliografias a serem utilizadas, de modo a facilitar o seu uso posterior na construção e fundamentação do TCC.

CAPÍTULO 1 - COMPREENSÃO DO NEOLIBERALISMO E CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

1.1 A trajetória da Política Social do Welfare State ao Neoliberalismo

O surgimento das políticas sociais está ligado à emergência da questão social na Europa o final do século XIX, em consequência do intenso processo de industrialização que ocorria à época. A questão social, que surge a partir da relação contraditória entre capital e trabalho, tem suas primeiras expressões percebidas na Europa do final do século XIX, e exigiu da classe trabalhadora mobilizações e organização e pressão frente os detentores dos meios de produção. As lutas da classe trabalhadora reivindicavam por direitos, e buscavam denunciar as condições de exploração e pauperização frutos da exploração capitalista.

De acordo com Potyara (2009, p. 119-120) a política social nasce a partir de um processo contraditório entre o surgimento da economia de mercado, que foi responsável por provocar profundas transformações estruturais na sociedade, com repercussões no seio da família, na organização produtiva, nas formas de proteção social e de trocas; e a reação aos efeitos desta nova forma de organização econômica, que atingiram principalmente a classe trabalhadora. A existência da questão social se trata de um processo intrínseco às relações

sociais capitalistas, e indissociável das configurações atuais do mundo do trabalho, e se faz essencial ao processo de acumulação do capital.

Diante destes efeitos perniciosos à classe trabalhadora houve então uma extensão da cidadania social, expressa sob a forma de políticas garantidas e providas pelo Estado, dentro desse movimento contraditório, que busca atender simultaneamente interesses do capital e do trabalho, que mais tarde integraria um complexo político-institucional conhecido como Welfare State.

Behring também vai afirmar que as políticas sociais se desenvolvem como estratégia de enfrentamento da questão social, ou seja, como “resposta frente às crescentes mobilizações sociais do operariado”, que buscava resistir à exploração do capital (2004, p. 163). A autora acrescenta que as políticas sociais são um fenômeno próprio do capitalismo e que está associada à emergência da sociedade burguesa e do modo capitalista de produção e reprodução.

A política social, bem como a questão social, são reconhecidas como fenômenos específicos das relações sociais produzidas pelo modo de produção capitalista, pois trata-se de um momento histórico onde a classe trabalhadora assume um papel político importante na construção de políticas. Nas palavras de Behring:

[...] foi o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos importantes, obrigando a burguesia a “entregar os anéis para não perder os dedos”, diga-se, a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos. (BEHRING, 2017, p. 7).

A partir dessas mobilização e lutas da classe operária, ao final do século XIX são criadas as primeiras legislações de proteção social, sendo as principais delas o seguro social alemão, criado em 1883 pelo chanceler Otto Von Bismarck, e o sistema de seguridade social proposta pelo Plano Beveridge, criado por William Beveridge na Inglaterra em 1942.

O sistema econômico capitalista impõe modelos de acumulação necessários à seu desenvolvimento, sendo estes modelos adaptáveis à necessidade do capital. Na década de 1980, ocorreram grandes transformações nos países de capitalismo avançado, principalmente, no que se refere à centralidade do trabalho na estrutura produtiva, as formas de representação política e sindical. Estas transformações trouxeram consigo o processo de flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados e dos produtos e padrões de consumo.

Até meados da década de 1970 os Estados mundiais ancoravam-se nas doutrinas do keynesianismo, que defendia a participação do Estado na esfera econômica, garantindo assim, maior atividade econômica; e na doutrina beveridgiana, do inglês William Beveridge, que

propunha a construção de um novo sistema de seguridade social, que para além do seguro social, contemplasse ainda “serviços sociais afins, de natureza distributiva” (PEREIRA, 2009, p. 124). Estas doutrinas foram essenciais para a formação de um novo regime de regulação social, o denominado Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social.

É a partir do século XIX, que o Welfare State se consolida a partir de uma série de eventos que marcaram seu surgimento, dentre eles, Pereira (2009) aponta:

- A instituição do seguro social na Alemanha, governada por Otto von Bismarck em 1883, se dá a partir do reconhecimento de que as incapacidades para o trabalho eram decorrentes de vicissitudes sociais, tais como idade avançada, desemprego e enfermidades. Assim, a incapacidade deixa de ser vista como fruto da preguiça e da vagabundagem e passa a ser reconhecida como parte das obrigações do Estado.

- “A extensão da cidadania do campo civil para o político”, pois desta forma o Estado passa a reconhecer a necessidade de sua intervenção na esfera social para além da preocupação com a manutenção da ordem pública e do controle da indigência. Além disso, as políticas sociais deixam de ser focalizadas na extrema pobreza e na incapacidade individual e passam a integrar um conjunto de direitos e deveres.

- Há ainda um significativo crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) direcionado ao gasto social. Países que dedicavam cerca de 3% do PNB à área social, passaram a gastar de 10 a 20% de seu PNB nesta área, a partir da segunda metade do século XX.

A política do Welfare State tem seu auge entre os anos de 1945 e 1975, período que ficou conhecido como os “30 anos gloriosos” para o capitalismo. Trata-se do período em que o Estado teve um grande poder regulatório e decisivo na economia e na esfera social. As principais medidas, no que se refere à proteção social, realizadas pelo Welfare State a partir das doutrinas keynesiana e beveridgiana, foram o “compromisso com o pleno emprego” como objetivo central, a “introdução e ampliação de serviços sociais de caráter universal”, tidos como direitos (PEREIRA, 2009, p. 124).

A partir da segunda metade da década de 1970 o Estado de Bem Estar começa a apresentar sinais de desgaste de seu modelo, pois começa a observar o declínio da economia, uma queda na taxa de lucro e um aumento do desemprego, desencadeando a “crise estrutural do capital” (DURIGUETTO, 2009, p. 48). Esta crise é decorrente da superprodução e da superacumulação, onde a produção de mercadorias é muito maior do que seu consumo, logo, o capitalista tem uma redução de seus lucros, ou seja, a oferta é maior do que a demanda, acarretando em uma queda nos preços dos produtos.

Ocorre ainda uma brusca queda na taxa de lucros dos capitalistas, em consequência do aumento do valor da força de trabalho (DURIGUETTO, 2009, p. 48). Esse aumento vai ser responsável ainda pelo avanço da tecnologia, que também teve grande influência no desencadeamento da crise do Welfare State e do capital como um todo que ocorria, pois com o uso cada vez maior das tecnologias em unidades fabris, postos de empregos foram substituídos por máquinas, impossibilitando a efetivação da política do pleno emprego.

A partir da década de 1970 o modelo de acumulação então vigente, o Estado de Bem-Estar Social, começa a entrar em colapso devido a uma crise global que ocorria àquela época. Essa crise cria um ambiente propício ao surgimento de um novo modelo de acumulação chamado de Estado Neoliberal. Trata-se de uma alternativa política, ideológica e econômica de superação da crise de superprodução, nas taxas de inflação e de lucro que ocorriam no modelo de Bem-Estar.

Neste novo modelo de acumulação o mercado torna-se o principal regulador das relações sociais e econômicas, e o Estado como Netto descreve, torna-se um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2004, p. 72). O Estado Neoliberal defende o livre comércio e sua não participação em assuntos econômicos, onde o seu papel é garantir os meios para o bom funcionamento do mercado.

David Harvey aponta algumas características gerais dos Estados neoliberais, onde afirma que os Estado neoliberal “deve favorecer fortes direitos individuais, o regime de direito e as instituições de livre funcionamento de livre comércio” (HARVEY, 2005, p. 75), considerando os dois últimos como arranjos institucionais essenciais à garantia das liberdades individuais; deve promover a privatização de ativos, sendo a privatização uma característica marcante do neoliberalismo, como forma de reduzir o papel do Estado na esfera econômica, transferindo esta responsabilidade ao mercado; o Estado responsabiliza os indivíduos por suas ações e seu bem estar, sendo os fracassos decorrentes de falhas pessoais, bem como o sucesso pessoal fruto de um “espírito empreendedor”; o Estado preza ainda pela garantia da livre circulação do capital entre setores, regiões e países. (HARVEY, 2005, p. 75-76).

Harvey aponta que as liberdades individuais são essenciais ao modelo Neoliberal e que estas são garantias a partir da liberdade de comércio, nos termos do autor “o pressuposto de que as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio é um elemento vital do pensamento neoliberal” (HARVEY, 2005 p. 17). Esta centralidade da liberdade individual para o neoliberalismo é expressa pelo autor também em sua definição de neoliberalismo.

O autor faz ainda uma definição bem precisa do Estado neoliberal onde faz referência à centralidade da liberdade individual para o Neoliberalismo, definindo-o como:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. [...] As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício. (HARVEY, 2005 p. 12)

Vemos, portanto, um Estado máximo na contenção de organizações sindicais e controle da moeda buscando regular a inflação, sendo também um Estado mínimo no que se refere à gastos sociais, controle do desemprego e determinações econômicas, acarretando em um “desmonte dos direitos sociais” (BEHRING, 2009 p. 24).

O Estado Neoliberal deve ser forte para suprimir movimentos populares e sindicais, deve cortar gastos com encargos sociais e com investimento na economia, pois o mercado deve ser auto-regulável, não devendo o Estado intervir em relações econômicas. O corte nos gastos sociais para manter a estabilidade monetária e pagamento da dívida pública, e o controle do desemprego para manutenção do exército industrial de reserva são ações tipicamente Neoliberais que produzem grandes impactos sobre o mundo do trabalho. No modelo neoliberal o desemprego é estruturante e necessário à sua manutenção.

Diante de todas estas transformações ocorridas na configuração do Estado, podemos afirmar que todos os países foram afetados por essa nova forma de configuração, tendo fortes impactos sobre a estruturação das políticas sociais. Segundo Potyara (2010, p. 7), no contexto desta nova configuração da política social, “ela se reestruturou institucionalmente e se reorientou ideologicamente, sofrendo uma forte guinada para a direita, com o objetivo de se adaptar à revolução conservadora empreendida”. Para esta autora, diante das políticas de caráter neoliberal, o que ocorre é uma valorização das necessidades do capital para sua reprodução, em detrimento das necessidades sociais, mediante a redução do papel do Estado no que se refere à produção e execução das políticas sociais.

As políticas sociais estão sujeitas à lógica das políticas econômicas, onde o Estado também deve intervir o mínimo possível, realizando apenas ações paliativas, emergenciais,

residuais, focalizadas e assistencialistas, transferindo assim sua responsabilidade à iniciativas individuais, da sociedade civil e do mercado.

O Estado neoliberal reduz a distribuição de recursos direcionados às políticas sociais, como saúde, assistência e educação aumentando cada vez mais o número de pessoas em situações de vulnerabilidade e empobrecimento. Estes serviços sociais são reduzidos ao mínimo quanto possível, não permitindo o acesso de uma parcela da população, que deve recorrer à iniciativa privada ou à serviços filantrópicos.

No final dos anos 70, início dos 80, tais indicações transformam-se em programa de governo e se consolidaram sob a forma de políticas sociais primeiramente com Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979, Ronald Reagan nos EUA a partir da década de 1980, e Helmut Khol na Alemanha Ocidental em 1982, incorporando ainda medidas como a elevação nas taxas de juros, redução dos impostos aplicada apenas aos mais ricos, garantir grandes números de desemprego, suprimir e enfraquecer movimentos sindicais e operários, o corte com os gastos sociais, as privatizações de grandes empresas estatais.

Segundo Pereira et. al. (2006) esta reconfiguração do Estado e seu papel, bem como da iniciativa privada diante das políticas sociais é fruto de recomendações de organismos internacionais, com vistas à otimização dos gasto com serviços sociais, onde as ações de proteção social realizadas com recursos estatais, seriam focalizadas para a parcela da população que se encontra abaixo da linha da pobreza, enquanto o restante da população “encontrará sua proteção nas prateleiras e vitrines do livre mercado” (PEREIRA, 2006). A autora ainda acrescenta a respeito da nova formatação das políticas sociais no Estado Neoliberal, que:

Neste sentido, para as políticas sociais a orientação dos organismos internacionais é a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergências, a mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como as organizações filantrópicas e organizações não-governamentais - com a marca de GENTE QUE FAZ. O apelo à solidariedade e à parceria desresponsabiliza o Estado e despolitiza as relações sociais, deslocando a questão social da esfera pública e inserindo-a no plano de filantropia. Nesta perspectiva, observa-se uma tendência de despolitização da política, o desfinanciamento da proteção social, em detrimento do pagamento do refinanciamento da dívida pública, através da obtenção do superávit primário, mercantilização / mercadorização dos serviços e, conseqüentemente, uma redução dos direitos sociais. (PEREIRA, 2006 p. 11)

Esta nova configuração de Estado, principalmente em países da América Latina sustentou as políticas sociais em processos que Behring definiu como “trinômio articulado da focalização, privatização e descentralização” (BEHRING, 2009 p. 14) dos serviços sociais. Segundo a autora este modelo de política social:

Trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos. (BEHRING, 2009 p. 14)

A privatização mencionada pela autora se dá por meio da mercantilização, onde o mercado assume a oferta de serviços sociais, a exemplo da saúde, da educação e da previdência social; e por meio da refilantropização, na qual a sociedade civil se engaja em ações onde nem o Estado e nem o mercado intervém.

O processo de privatização acarreta na desresponsabilização do Estado na prestação destes serviços, bem como descaracteriza a política social enquanto direito, tornando-a mera mercadoria, ressalta a diferença entre o público e o privado, reproduzindo o jargão de que o público é sempre ruim e o privado sempre melhor, abrindo cada vez mais espaço ao assistencialismo.

A focalização das políticas sociais é outro processo próprio do Neoliberalismo, na qual as ações desenvolvidas são baseadas em programas emergenciais e seletivos como meio de combate à pobreza. Estes programas são direcionados a pessoas abaixo da linha da pobreza, após passarem por sistemas de seleção, como forma de garantir o repasse do recurso a quem realmente necessita, evitando, assim, gastos desnecessários, já que estamos falando de um Estado que busca o mínimo de gastos com a esfera social. Esta concepção ressalta a individualização, a meritocracia e a seletividade na distribuição de recursos à apenas os mais necessitados, que não são absorvidos pelo mercado de trabalho e integram o exército industrial de reserva.

A descentralização mencionada por Behring não remete a uma divisão de poder entre estados e municípios, como forma de aprimorar a eficiência dos gastos e de identificação das necessidades próprias de cada município, mas sim a uma transferência de responsabilidades, referentes ao gerenciamento de políticas sociais, aos entes federativos e/ou instituições privadas.

Ocorre desta forma, um encolhimento do Estado, ou seja, “redução de seu papel, tamanho e função” (DRAIBE, 1993 p. 97) e, ao mesmo tempo, um proporcional aumento das funções e do papel do mercado, criando assim um estado forte para o capital e fraco para o mundo trabalho. Este encolhimento do Estado ocorre por meio das ações e privatização, descentralização e focalização das políticas sociais, processos estes responsáveis por provocar

um deslocamento de responsabilidades do setor público para o privado e para a responsabilização individual - a meritocracia.

1.2 O Brasil no Contexto Neoliberal

No início da década de 1990, durante o governo Collor, o Brasil começa a vivenciar políticas de cunho neoliberal, que buscavam reduzir ao mínimo a ação do Estado, limitando-a a apenas as atividades necessárias a reprodução do capital. Esse ajuste neoliberal que o país experimentava procurava adequar a economia brasileira ao cenário internacional.

Seguindo a política neoliberal no campo a economia, o Brasil reduziu os impostos de importação, permitindo a importação de massa de produtos estrangeiros, bem como impulsionou investimentos estrangeiros no Brasil por meio de incentivos fiscais. Essas ações provocaram um acelerado processo de abertura econômica, permitindo assim a abertura do mercado às grandes multinacionais e a privatização das empresas estatais (BRANDÃO, 2017, pg.35-36).

O Estado Neoliberal brasileiro teve continuidade no Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo assim o auge neoliberal no Brasil. Neste momento o governo define como meta principal o controle da inflação e a estabilidade monetária, ações tipicamente neoliberais, assumindo assim a necessidade de uma completa reforma do aparelho estatal tendo como referência os moldes Neoliberais. Esta reforma se via necessária diante da crise fiscal enfrentada pelo país, e para o enfrentamento dessa crise foram realizadas reformas econômicas, visando a abertura do mercado e a privatização, “acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade a indústria nacional” (CASSIN, 2013).

Medidas tais como as privatizações, a abertura comercial, a desregulamentação da economia nacional, a redução do Estado na esfera social, a supressão de direitos e a focalização das políticas são efetivadas tanto no âmbito econômico, quanto no social. Nos termos de Cassin apud, Behring (2003):

O ministro¹ considerava a crise fiscal como principal motivo para a crise do Estado e, para enfrentá-la, seria necessário a construção de um “novo Estado”. Nesse sentido, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Estado, aprovado em setembro de 1995, com o objetivo de implantar a “reforma”, que deveria seguir pelos seguintes caminhos: “[...] ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações - acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência” (apud. CASSIN, 2013 p. 8,9 apud BEHRING, 2003: 178).

¹ Ministro Bresser Pereira do então Ministério da Administração e Reforma de Estado - MARE.

Para as autoras acima referidas, os anos 1990 experimentaram uma “contra-reforma” do Estado brasileiro (CASSIN, 2013 apud. BEHRING), visto que as medidas propostas apresentam um retrocesso aos direitos conquistados. Esses direitos passam a ser submetidos à lógica orçamentária e à política econômica, reproduzindo os processos de privatização, descentralização e focalização das políticas sociais.

Em suma, podemos perceber que as políticas sociais no Brasil sob a perspectiva neoliberal, apresentam um retrocesso mediante os avanços conquistados na Constituição de 1988, pois o Estado tem se ausentado cada vez mais na intervenção das questões sociais. As mazelas sociais tornam-se ainda objeto de intervenção do mercado, da ação privada, e da solidariedade da sociedade civil, ou do terceiro setor. Desta forma, o mercado deve dar conta aqueles que podem pagar por serviços como saúde, educação e previdência privadas, enquanto os serviços públicos cada vez mais precarizados, à exemplo destas mesmas políticas - saúde e educação - são destinados à parcela mais pobre da população.

1.3 As políticas sociais brasileiras no Neoliberalismo

As políticas sociais em tempos de neoliberalismo podem ser caracterizadas, nos termos de Behring (2009, pg. 9), como políticas “paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho” e, que devem ser acessadas pelas vias do mercado, tornando-se então serviços privados. São políticas que sofreram o processo de sucateamento e são orientadas pela lógica da privatização e da mercantilização.

No final dos anos 1980 o Brasil experimenta um avanço no que se refere às políticas sociais por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual é implantado um sistema de Seguridade Social. Esse sistema garantia a proteção social por meio das políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, constitucionalmente regidos pelos princípios da universalidade e da igualdade.

No entanto, o cenário brasileiro da década de 1990 não é favorável para implementação dessas conquistas, uma vez que se instaura no país a política neoliberal, com o objetivo de adequar o país a economia internacional, aderindo a suas determinações. Portanto, a Seguridade Social se submete ao ajuste neoliberal, provocando assim um grande entrave à efetivação dos direitos constitucionalmente conquistados.

O Brasil segue o modelo internacional de implementação das políticas sociais, promovendo a focalização, descentralização e privatização dos serviços sociais, submetendo

assim a Seguridade Social aos padrões neoliberais. As políticas sociais tornam-se mercantilizadas, sendo então oferecidas por instituições de caráter privado, a exemplo da educação, da previdência e da saúde e, em outros casos adquire um caráter filantrópico, ficando à cargo da solidariedade individual e de organizações da sociedade civil, com ações paliativas, pontuais e descontínuas, que não são capazes de promover a real emancipação humana e rompimento com o ciclo geracional da pobreza.

Patriota et al. afirma que sob a lógica neoliberal:

As ações de proteção social advindas de recursos do Estado só focalizarão uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto que o resto da população encontrará sua proteção nas prateleiras e vitrines do livre mercado. Assim, assistimos em toda a década de 90, a desregulamentação da Constituição Federal de 1988, num ataque a agenda universalista prevista, que mesmo antes de ser implementada já sofreu um desmonte, através das reformas da previdência, onerando cada vez mais o trabalhador, a focalização da assistência social e a universalização excludente na saúde. [...] O Brasil nos anos 90 promoveu uma reestruturação das Políticas Sociais na perspectiva da solidariedade, da focalização e seletividade, da refilantropização da pobreza e responsabilidade social, redução dos gastos sociais, descentralização e mercantilização dos bens sociais, promovendo assim o desmonte dos direitos sociais, tão duramente conquistados no Brasil. (PATRIOTA et al. 2006 p. 11).

Vemos desta forma, que com a inserção dos ideais neoliberais no Brasil, configurada sob a contra-reforma do Estado, ocorre profundas mudanças na configuração da política social brasileira. Ainda que o país tenha experimentado um avanço significativo no que se refere a direitos sociais por meio da Constituição de 1988, o Brasil não conseguiu efetivar esses direitos conquistados a partir de lutas e mobilizações, devido à necessidade de ajuste ao modelo Neoliberal e ao cenário internacional.

1.3.1 Foco na política de Assistência

Esta política surge como meio de enfrentamento à questão social, visto a necessidade de intervenção do Estado nos conflitos sociais, onde este precisa garantir a manutenção da ordem e responder às necessidades da população pauperizada e, ao mesmo tempo, legitimar-se enquanto classe dominante, estabelecendo uma relação dialética em relação ao papel do Estado.

A Assistência Social no Brasil tem um histórico caráter caritativo, ou seja, baseado nas relações de relações de favor, trocas e clientelismo, não sendo concebida enquanto política social, até a promulgação da Constituição de 1988. Contudo, a política de Assistência só foi

regulamentada a partir de 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A partir dos avanços realizados na Constituição de 1988 no que se refere à esfera social, a Assistência Social torna-se política pública, que deve ser prestada pelo Estado, integrando o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. O advento da Seguridade Social se dá por meio da constatação dos riscos sociais inerentes ao mundo do trabalho, e através de lutas sociais por melhores condições trabalhistas.

A Constituição Federal de 1988 institui a Assistência Social como uma política não contributiva voltada para aqueles que as necessidades sociais, materiais e culturais não podem ser supridas apenas pela renda de seu trabalho, seja por limitações físicas, mentais ou geracionais (MOTA, 1995, pg. 11). A assistência social enquanto direito social e política pública desempenha papel decisivo da reprodução da vida de trabalhadores que possuem apenas a força de trabalho à sua disposição.

Segundo Boschetti, a assistência social tem participação cada vez mais ativa e incidente sobre o processo de reprodução ampliada da força de trabalho, porém “não mais na condição política subsidiária aos direitos do trabalho, previdência, saúde e demais políticas sociais, mas na condição de política central de garantia de recursos mínimos para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e daqueles que não podem trabalhar” (BOSCHETTI, 2016, p. 21). A autora justifica essa assertativa baseando-se na desuniversalização do acesso a bens e serviços públicos, que se resumem à prestação de serviços assistenciais mínimos ao passo em que ocorre um enxugamento dos gastos sociais. O sucateamento das políticas sociais contribui para a redução do fundo público destinado aos gastos sociais, bem como para a mercantilização desses serviços por meio da iniciativa privada.

Com o advento do Neoliberalismo no Brasil à essa época a política de Assistência Social é descaracterizada, desvencilhando a Assistência da responsabilidade estatal e transferindo à sociedade uma “responsabilidade social” por meio a caridade e da filantropia. Nas palavras de Souza e Silva (2015):

A sociedade brasileira observa uma tentativa de desvincular a assistência social da responsabilidade do Estado, criando ‘novos campo’ para a execução desta política, enfatizando a prática benevolente, clientelista, imediatista, e mantenedora do “pobre”. Nesse sentido perpetua-se a lógica do favor e da solidariedade. Percebe-se claramente o deslocamento do público para o privado e para a auto-responsabilização do indivíduo. (SOUZA, SILVA, 2015 p. 4).

A Assistência, bem como as demais políticas vigentes nos Neoliberalismo, tem suas ações pautadas na focalização dos serviços na extrema pobreza, suprimindo o caráter universal das políticas propostas na Constituição de 1988. Seguindo o ideário neoliberal, a tendência da seguridade brasileira é de redução de direitos por meio da privatização, focalização e descentralização das políticas sociais.

Para Potyara (2009), as determinações neoliberais produziram impactos sobre a configuração da política, do Estado e das políticas sociais, que repercutiram no Brasil seguindo as tendências da redução da ação do Estado no que se refere à garantia de direitos e serviços sociais; da focalização das políticas sociais na extrema pobreza, abandonando a perspectiva universalizante das políticas sociais; adoção de condicionalidades ou contrapartidas como método de seleção de acesso e/ou permanência nos serviços assistenciais; substituição do que a autora chama de *welfare*, ou seja; a busca pelo bem estar baseada na cidadania, pelo *workfare*, que seria a concepção de bem estar condicionada pelo trabalho; a culpabilização do indivíduo pela sua condição de pobreza, ressaltando a meritocracia, considerando a pobreza como resultante dos “comportamentos individuais desviantes” (PEREIRA, 2009, p.10).

Os serviços são cada vez mais paliativos, não resolvendo as mazelas sociais em sua origem e sim, maquiando-as por meio de ações residuais e emergenciais, que geralmente não tem uma continuidade do serviço, dificultando a superação da situação de pobreza. Neste sentido Lins aponta que:

A assistência social transita entre a benemerência/filantropia/assistencialismo - este com conotação de clientelismo político - e a condição de um direito social inscrito no âmbito da Seguridade Social. Sob este prisma, suas ações se configuram de forma seletiva e emergencial, ou seja, vinculada à população que vive em situação de pobreza absoluta, e que demandam atendimento emergencial. (LINS, 2009 p. 1)

A assistência social vem sendo realizada por meio de ações pontuais, advindas de órgãos variados, e de práticas individuais e iniciativas coletivas da sociedade civil. A intervenção estatal no âmbito da assistência social se dá por meio de ações focalizadas na extrema pobreza através de processos de seleção, e do estímulo à intervenção privada e do terceiro setor.

Tem, portanto, uma possibilidade estratégica de se constituir em centro de difusão de direitos e de ser uma fissura na ofensiva capitalista, tencionando sua investida contra os direitos. Mais do que favorecer a integração social nos marcos do capitalismo, pode se constituir como uma mediação para questionar os mecanismos de conformação à ordem da superexploração e da destruição de direitos.

1.3.2 A centralidade dos Programas de Transferência de Renda

Diante da chamada crise fiscal do governo, o Estado neoliberal realiza uma série de cortes nos gastos sociais, indo de encontro ao princípio da universalidade, previsto na Constituição de 1988. Este princípio é substituído por medidas como a focalização e a seletividade, com base em ações mínimas no estado no combate à extrema pobreza.

O Estado Neoliberal brasileiro, no Governo de FHC e posteriormente e principalmente no Governo Lula, pauta-se em políticas compensatórias e focalizadas com uma forte tendência a programas de transferência de renda. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) visam amenizar a situação de vulnerabilidade e precariedade que aflige grande parte da população, garantindo-lhes uma renda mínima.

A trajetória da constituição dos PTR é marcada por momentos que tiveram papel fundamental para sua institucionalização, sendo o primeiro deles a criação do Programa Renda Mínima, instituído em 1991 a partir da iniciativa do senador Eduardo Suplicy do Partido os Trabalhadores que buscava atender pessoas com 25 ou mais. Um segundo momento muito importante na constituição dos PTR no Brasil é a criação de programas federais de transferência de renda durante o Governo FHC, com a criação de programas como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, o BPC, entre outros. Um último momento essencial para a consolidação dos PTR é a constituição do Programa Fome Zero já no Governo Lula, que através do Programa Bolsa Família unificou os programas até então existentes, com foco no combate à fome e à extrema pobreza.

Contudo, em todas as experiências de transferência de renda brasileira é possível perceber que tratam-se de programas de caráter compensatório, paliativo e focalista até hoje, sob orientação neoliberal. São programas que realizam transferência monetária aos indivíduos de forma compensatória, com o objetivo de romper o ciclo da pobreza que hoje atinge um grande número de brasileiros.

A parcela da população que se encontrava em situação de extrema pobreza e não conseguia acesso a recursos provenientes do Estado deveria recorrer à filantropia da sociedade civil ou iniciativas de cunho privado.

Os PTRCs garantem benefícios mediante o cumprimento de condicionalidades, onde o beneficiário se vê obrigado a submeter-se ao cumprimento de contrapartidas para receber o benefício. Além disso, para ter acesso aos benefícios dos PTRCs, é necessário que se

comprove a condição de pobreza por meio de rigorosos processos de seleção que atestem a condição de extrema pobreza do indivíduo.

O Governo Lula teve destaque na implementação de PTRCs como estratégia de combate à extrema pobreza, tendo o Programa Bolsa Família como expressão máxima:

O governo neoliberal impõe severos cortes nos gastos sociais, que acabam por minar o princípio constitucional de universalidade. Este é substituído pela focalização e seletividade, onde predominam as ações minimalistas de “combate à pobreza”, destinadas aos mais pobres dentre os pobres. Atualmente, essa realidade é expressa nos programas de transferência de renda, com destaque para o programa Bolsa Família, que é o maior programa de transferência de renda em implementação no Brasil, assumindo a centralidade do Sistema de Proteção Social. (CASSIN, 2013 p. 10, apud BEHRING)

A classe trabalhadora acaba por produzir uma relação de dependência em relação aos programas de transferência de renda no que se refere à garantia de uma renda mínima. Isso se deve à centralidade dos PTRCs, em detrimento de programas e serviços que visem uma efetiva emancipação do indivíduo, bem como a superação da situação de pobreza de forma concreta.

CAPÍTULO 2 - A QUESTÃO DE GÊNERO

2.1 A divisão sexual do trabalho

A divisão sexual do trabalho é algo que tradicionalmente permeia nossa sociedade, tanto no que se refere às políticas públicas, à família, ao mercado de trabalho, dentre outros espaços sociais nos quais essa divisão de papéis por meio do gênero é fortemente marcada. Há, então, uma divisão binária destes papéis para homens e mulheres, na qual está é restrita ao mundo privado, ou seja, o âmbito doméstico, enquanto o homem participa do mundo público e político.

Dentro do sistema capitalista a divisão sexual do trabalho desempenha um papel socioeconômico e político de garantir a reprodução do ciclo do capital. O trabalho doméstico dentro da divisão sexual do trabalho, é uma forma histórica de trabalho reprodutivo indissociável da dinâmica do capital, uma vez que o trabalho reprodutivo também contribui para a reprodução do ciclo do capital, ao produzir valor de troca, ou seja, futura mão de obra.

Segundo Kergoart e Hirata, a divisão sexual do trabalho consiste em uma forma de divisão do trabalho social baseada na relação social entre sexos, sendo esta moldada histórica e socialmente (HIRATA, KERGOAT, 2007, pg. 599). A divisão sexual do trabalho tem como características a destinação da esfera produtiva aos homens, reservando a esfera reprodutiva às

mulheres, além de atribuir valor social e status às funções destinadas ao masculino, em detrimento das atividades no âmbito privado exercidas pela mulher. Segundo as autoras, a divisão sexual do trabalho possui duas definições:

O termo “divisão sexual do trabalho” [...] trata-se, de um lado, de uma acepção sociográfica: estuda-se a distribuição diferencial de homens e mulheres no mercado de trabalho, nos ofícios e nas profissões, e as variações no tempo e no espaço dessa distribuição; e se analisa como ela se associa à divisão desigual do trabalho doméstico entre os sexos; [...] segunda acepção, segundo a qual falar em termos de divisão sexual do trabalho é: 1. mostrar que essas desigualdades são sistemáticas e 2. articular essa descrição do real como uma reflexão sobre os processos mediante os quais a sociedade utiliza essa diferenciação para hierarquizar as atividades, e portanto os sexos, em suma, para criar um sistema de gênero. (HIRATA e KERGOAT, 2007, pg 596)

Este mundo público, dominado por homens, que envolve o universo do trabalho e da política, é dotado de poder e status quando comparado ao espaço doméstico reservado às mulheres. Na esfera privada as mulheres desempenham atividades de cunho reprodutivo, sempre relacionadas ao cuidado, à maternidade e ao lar, atividades estas consideradas inferiores e desprovidas do prestígio do mundo público masculino. Estas mulheres assumem o papel de reprodutoras, enquanto o homem se torna então o provedor do lar por meio de sua participação remunerada no mundo público. Este trabalho reprodutivo feminino é “aquele tipo de trabalho necessário para a reprodução da sociedade, mas que não se realiza para o mercado e que não tem reconhecido seu valor econômico, se articula e incide sobre o trabalho de reprodução econômica e o sistema de proteção social” (TEIXEIRA, 2013, pg 4)

A participação feminina na esfera da vida pública sempre foi, de certo modo, cerceada devido aos papéis sociais de reprodução que lhe foram postos, principalmente quando nos referimos ao acesso ao mercado de trabalho, ainda que atualmente as mulheres tenham conquistados espaços até então exclusivamente masculinos.

As mulheres que conseguiram ascender ao mundo público são ainda assim depreciadas, ao desempenhar funções de baixa valorização e remuneração, em empregos precários e subalternos. Fica evidente, então, a distinção entre homens e mulheres no mercado de trabalho, pois as mulheres são marginalizadas nesses espaços e sofrem ainda com a discrepância salarial e funções similares em relação aos homens.

Tais mudanças na divisão sexual do trabalho profissional não se acompanharam de transformações similares na divisão sexual do trabalho doméstico e familiar, onde a gestão e a execução das tarefas continuam a ser de responsabilidade das mulheres. (HIRATA, 2004, pg. 43)

O trabalho feminino não remunerado, ou seja, o trabalho doméstico, foi historicamente excluído do processo de produção de riquezas, e somado à cultura patriarcal de

opressão e submissão das mulheres, torna estas um grande alvo de vulnerabilidades, tanto econômicas quanto sociais. O trabalho doméstico feminino reproduz ainda mais essas desigualdades e vulnerabilidades socioeconômicas, ao restringir um grande número de mulheres do mercado de trabalho remunerado, pois aquelas que poderiam trabalhar fora do âmbito privado, não o fazem pois devem dedicar seu tempo aos afazeres domésticos.

Desde o final do século XVIII as mulheres ocupavam espaços de trabalho geralmente no campo, no ambiente doméstico ou fabril, em jornadas extensas, em condições precárias e degradantes. Neste momento observou-se que o trabalho feminino era bastante conveniente e lucrativo para o capital, pois as mulheres recebiam salários inferiores, que eram assim pagos como “complemento a renda familiar”. Contudo, movimentos operários e sindicais defendiam o retorno da mulher às atividades domésticas, pois entendiam que elas eram responsáveis pelo cuidado com o lar, com o marido e com os filhos, reforçando ainda mais a divisão sexual de papéis. Com isso, postos de trabalho ocupados por mulheres foram sendo cada vez mais desvalorizados (GUIRALDELLI, 2016, p. 53).

Com as transformações ocorridas na sociedade, as mulheres passaram a ocupar cada vez mais os postos de trabalho e os espaços públicos, graças ao aumento no nível de escolaridade dessas mulheres, bem como à queda na taxa de fecundidade e ao aumento do número de famílias monoparentais chefiadas por mulheres, ainda que recebam remuneração diferenciada em relação ao trabalho masculino.

O trabalho feminino concentrou-se em áreas como saúde, educação, nas artes e na área social, pois nestes postos valoriza-se o caráter “dócil e paciente” atribuído à mulher. O trabalho feminino é submetido ainda à terceirização, a subcontratações e à informalidade, precarizando ainda mais este trabalho.

No final do século XX ocorre uma feminização no mundo do trabalho (GUIRALDELLI, 2016, p. 46), pois as mulheres passam a ocupar postos de trabalho que antes eram destinados exclusivamente aos homens. As mulheres começam a se organizar por meio da organização política e sindical, e através disso ganham mais visibilidade na sua luta, denunciando a divisão sexual do trabalho e reivindicando direitos e reconhecimento. A partir da década de 1990, uma grande parte do movimento feminista passou a questionar o Estado de bem-estar, discutindo a necessidade de intervenção estatal no cerne das políticas públicas, de modo que estas passassem a contemplar a discussão de gênero (TEIXEIRA, 2013, pg. 4).

A denominada feminização da pobreza trata-se de um fenômeno que reflete um processo histórico de produção e reprodução de desigualdades, que não se limitam à questão de

gênero, abrangendo ainda questões como raça e etnia, porém não é o objetivo deste trabalho abordar estes temas, nos restringindo aqui à questão do gênero.

A feminização da pobreza surge em decorrência de da inter-relação entre as estruturas sociais e econômicas e a construção desigual dos papéis de gênero (SILVA, TAVARES, 2015, pg.84), visto que as mulheres encontram-se sempre em uma situação de inferioridade em comparação com o universo masculino, inferioridade que reflete no acesso feminino a direitos, ao mercado de trabalho, a carga e tipo de trabalho exercido, além da diferenciação salarial e a baixa oportunidade de ascensão sócio-econômica.

2.2 Gênero e políticas públicas

As relações de gênero/sexo são construções sociais, decorrentes do processo sócio histórico de formação das relações sociais. Estas relações de gênero/sexo não podem ser vistas como ações naturalizadas, mecânicas e espontâneas. Isto pois o conceito de gênero vai além de determinações biológicas, e surge com o movimento feminista, que buscava ressaltar as dimensões histórica, cultural, ideopolítica e social das relações estabelecidas entre homens e mulheres (GUIRALDELLI, 2016 p. 48).

Guiraldelli ainda situa o termo sexo como algo relacionado ao plano físico e biológico, enquanto o termo gênero remete à construção social e cultural da dimensão gênero/sexo. Já a divisão sexual do trabalho é entendida pelo autor como uma forma de divisão do trabalho social em decorrência das relações sociais de sexo, e ela se sustenta em dois pilares: 1) na separação, onde trabalhos específicos são destinados a homens e mulheres; 2) e na hierarquização, onde o trabalho masculino é dotado de valor e status, e o trabalho feminino é desvalorizado (GUIRALDELLI, 2016, p.37).

Bandeira conceitua gênero enquanto elemento:

constitutivo das relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos como o conjunto de normas, valores, costumes e práticas em que a diferença biológica entre homens e mulheres é culturalmente significada. Trata-se da forma primária de significar o poder, uma vez que tais diferenças se configuram como desigualdades. Portanto, gênero se mostra uma ferramenta conceitual indicadora da dimensão social nos fenômenos que parecem naturais, isto é, evidencia uma das estratégias do poder, a qual consiste em naturalizar as relações sociais para mascarar o poder nelas subjacente. (BANDEIRA, 2013, pg. 38).

Para essa autora, o termo gênero foi adotado como forma de superar a concepção biologicista dos sexos, buscando ressaltar as desigualdades socioculturais entre eles, analisando,

para além da divisão binária entre homens e mulheres, as relações interpessoais e sociais, que constituem homens e mulheres enquanto categorias desiguais.

Ao longo do tempo, as mulheres foram, historicamente, submetidas às relações de opressão e submissão, reproduzidas nos mais diversos âmbitos e meios. Ao indicarmos esses efeitos socioeconômicos produzidos pela divisão de papéis de gênero, estamos destacando uma parcela da sociedade que é fortemente atingida por esse problema, as mulheres em situação de pobreza ou extrema pobreza, e este estudo será focado nas mulheres beneficiadas pelo programa de transferência condicionada de renda, Bolsa Família.

Podemos afirmar que a divisão sexual do trabalho é reproduzida ainda pela política de assistência social, ao atribuir às mulheres o papel do cuidado com a família, com os filhos e com a casa como um todo. Esse papel costuma ser designado às mulheres, principalmente às pobres, privadas do acesso a direitos e serviços públicos, por serem aquelas que mais dedicam seu tempo as atividades de cuidado.

A feminização da pobreza (SILVA, TAVARES, 2015) tem tornado as mulheres prioridade nas ações estatais de combate à pobreza, principalmente quando falamos de programas de transferência de renda, como no caso do Programa Bolsa Família, onde 93% da titularidade do benefício pertence às mulheres. Contudo, o papel feminino do cuidado e da maternidade confere às mulheres o papel de titular dos benefícios sociais, as torna também as responsáveis pelo cumprimento de contrapartidas, as chamadas condicionalidades, para recebimento do benefício. Esta obrigatoriedade no cumprimento de contrapartidas produz efeitos sobre a vida, o tempo e o trabalho dessas mulheres, como veremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONDICIONALIDADES

3.1 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 pelo então Presidente Lula e já foi um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, buscando superar a pobreza e as desigualdades no Brasil. O Programa destina-se às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até 170 reais, e de extrema pobreza, caracterizada pela renda per capita de até 85 reais.

A gestão do Programa ocorre de forma descentralizada, ou seja, União, estados, municípios e o Distrito Federal possuem atribuições e competências específicas para com o funcionamento do Programa. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um instrumento criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que busca aferir os

resultados da gestão local do Bolsa Família e, vem sendo utilizado como uma forma de apoio do governo federal aos municípios estados por meio de transferência de recursos financeiros.

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013), sobre as principais funções do IGD no funcionamento do Programa Bolsa Família:

O índice é composto por indicadores da gestão do CadÚnico e das condicionalidades. Possui duas funções claras. A primeira, previsivelmente, é mensurar a qualidade das ações de gestão do município. A segunda, servir de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizados pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do programa, do Cadastro e do acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social. (PAIVA, FALCÃO E BARTHOLO, 2013 p. 49)

O valor do benefício básico e fixo é de 85 reais, destinados às famílias extremamente pobres e, a partir da composição familiar, são calculados os benefícios variáveis. O benefício variável vinculado à criança ou adolescente de até 15 anos é de 39 reais, limitado até 5 por família; o benefício vinculado à gestante possui o mesmo valor e é pago em nove parcelas; o benefício variável vinculado à nutrízes é pago em seis parcelas mensais no mesmo valor; e famílias com adolescentes de 17 e 18 anos recebem 46 reais, limitado a dois adolescentes por família (MDS, 2015).

3.2 As Condicionalidades do PBF

O Programa associa o recebimento destes benefícios ao cumprimento de contrapartidas, ou condicionalidades, que visam o acesso a direitos sociais básicos promovendo a intersetorialidade dos serviços sociais básicos oferecidos, assim estruturados:

- Na área da Saúde: “Manter atualizado o calendário de vacinação das crianças menores de sete anos e levar as crianças para serem pesadas, medidas e examinadas, conforme o calendário do Ministério da Saúde (MS). As gestantes devem participar do pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde” (MDS, 2015, pg. 10).

- Na área da Educação: “Para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, a matrícula e a garantia da frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal. Para os adolescentes de 16 e 17 anos, além da matrícula, deve-se observar a garantia de pelo menos 75% da frequência escolar mensal.” (MDS, 2015, pg. 10)

O Programa Bolsa Família atende hoje a mais de 13 milhões de famílias, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que mostram ainda que a titularidade de 93% dos cartões do programa pertence às mulheres. São mulheres que se veem obrigadas a cumprir requisitos para que recebam o benefício, mas que com esse benefício,

mesmo que simplório, conquistaram uma certa autonomia como afirmam as autoras PEREIRA et al, no artigo mencionado anteriormente, onde ressaltam que:

O estudo indicou que houve um empoderamento das mulheres e um aumento do poder e decisão e negociação no âmbito doméstico. [...] Para além dos impactos causados pelo programa no âmbito doméstico, muitas beneficiárias ressaltaram a sua maior visibilidade na sociedade e poder de decisão fora do domicílio. O fato de possuírem o cartão, a dinâmica de deslocamento para o recebimento do PBF e a negociação com comerciantes locais para a abertura de créditos foram apontadas pelas beneficiárias como mudanças ocorridas após ingresso no PBF. ” (PEREIRA et al., 2011, p. 12 e 13).

As mulheres têm a preferência pela titularidade do cartão do Bolsa Família, conforme prevê a Lei criadora do Programa, a 10.836/2004, ao determinar que “o pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento” (BRASIL, 2004). Esta centralidade da titularidade do benefício na mulher se dá ao seu maior conhecimento das necessidades domésticas e dos filhos, garantindo assim uma melhor aplicação para os recursos advindos do benefício. Para a esfera governamental:

Ao dar preferência às mulheres como titulares dos cartões de saque, o Bolsa Família colabora para dar autonomia a essas beneficiárias. É o início de um caminho que contribui para superar a cultura de resignação, quebrar a dominação de gênero e reforçar a cidadania. (BRASIL, 2015 p. 18).

3.3 Emancipação ou responsabilização?

A titularidade e o programa como um todo permitem o acesso destas mulheres a espaços que antes muitas não frequentavam, como agências bancárias, o comércio em geral e o CRAS, que é um importante espaço para estas mulheres de baixa renda para aquisição de conhecimentos acerca de seus direitos. Esta consideração da titularidade do cartão como promotora de autonomia e cidadania, é contestada em pesquisas que constatarem que o que de fato acontece é o “ aumento de responsabilidade das mulheres no âmbito familiar e em relação às condicionalidades” (CARLOTO, MARIANO, 2010 p. 2). Segundo as autoras, a centralidade do papel da mulher como mãe-cuidadora dentro das relações de gênero intrínsecas ao Programa, corroboram com uma divisão de papéis entre homens e mulheres que reduzem a atuação feminina ao âmbito doméstico e familiar.

Tendo como referência Costa (2000, p. 9) entende-se o conceito de autonomia como o acesso “ao controle dos seus corpos, da sua sexualidade, do seu direito de ir e vir, bem como um rechaço ao abuso físico e a violação sem castigo, o abandono e as decisões unilaterais masculinas que afetam a toda a família”. Sob esta perspectiva, entende-se que o Programa é capaz de promover autonomia no que tange às “decisões unilaterais masculinas” no seio

familiar, pois a partir do Programa a mulher tem o poder de decisão no ambiente doméstico sobre como utilizar o recurso, contrapondo à supremacia masculina no âmbito da vida privada.

Em complemento ao conceito anteriormente analisado Carloto e Mariano, no que se refere à noção de cidadania, afirmam que:

As misturas entre público e privado, entre direito e favor, entre direito e obrigação e a fixação da mulher à maternidade definem os contornos desta cidadania fragilizada e sexuada [...]. É uma cidadania fragilizada, incompleta e atrelada mais às necessidades do arranjo familiar do que a das mulheres enquanto sujeitos. (CARLOTO, MARIANO, 2010 p. 4 e 5).

Já Soares entende por cidadania como “um estado em que os indivíduos se sentem e se percebem como pertencentes à vida pública, como uma orientação de princípios e, principalmente, como produtora do espaço da convivência civil” (SOARES, 2003 p. 89). Para a autora, quando falamos em cidadania das mulheres falamos em uma cidadania fragilizada pois reconhecemos que as oportunidades e serviços sociais não são igualmente distribuídos, bem como, pois a possibilidade de participação social por meio de tomada de decisões são poucas, devido às exigências institucionais sobre as mulheres, sendo as condicionalidades do Bolsa Família, um exemplo. Segundo a autora:

As separações entre o público e o privado, a divisão sexual do trabalho e as relações de gênero têm forjado uma divisão de papéis e uma simbologia cultural que restringem a atuação das mulheres à unidade familiar, naturalizando aí sua atuação reintroduz-se a ambivalência da diferença de gênero, na medida em que se confirma a prioridade da responsabilidade doméstica/familiar feminina em detrimento da masculina. Os serviços sociais que têm como referência a infância e a escolarização continuam sempre a reforçar a experiência social feminina. (SOARES, 2003, p. 93).

Entende-se, extraído do trecho, que o Bolsa Família, quem tem como foco a infância e a escolarização, como apontado no fragmento, reproduz essa separação entre o público e o privado, pois embora insira a mulher em alguns espaços públicos antes inacessíveis, promove a divisão sexual do trabalho, corroborando com o princípio patriarcal da mulher enquanto responsável pela manutenção do lar, reduzindo a participação masculina no ambiente doméstico ao provimento do mesmo.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (1998), no trecho citado por Moreira (2015), o conceito de empoderamento define-se por:

Um processo social, cultural, psicológico ou político através do qual indivíduos e grupos sociais tornam-se capazes de expressar suas necessidades, explicitar suas preocupações, perceber estratégias de envolvimento na tomada de decisões e atuar política, social e culturalmente para satisfazer suas necessidades. (MOREIRA, 2015, página).

Tendo estes conceitos esclarecidos, faz-se necessário repensar a capacidade do Programa em promover autonomia, empoderamento e cidadania às mulheres beneficiárias, pois ainda que promova a criação de um espaço de fala e convivência para além do domínio doméstico e familiar, que para estas mulheres é algo muito positivo e potencializador, não é capaz de garantir mudanças significativas no que se refere à conquista e autonomia, cidadania e empoderamento.

Carloto (2010) aponta que os programas e transferência de renda condicionados, com titularidade preferencialmente feminina são capazes de promover, no máximo o acesso, ainda restrito, a bens necessários à subsistência, como alimentos, roupas, e a possibilidade de compra a prazo de bens duráveis como móveis e eletrodomésticos.

Porém, na literatura, ainda existem posicionamentos divergentes quanto aos efeitos no Bolsa Família relacionados à promoção de autonomia feminina, onde autores e pesquisadores do tema afirmam que é possível que o Bolsa Família promova uma autonomia relativa às mulheres beneficiárias. A exemplo de Moreira que afirma que:

O PBF tem obtido impactos relevantes na condição social das mulheres beneficiárias, especialmente na visibilidade enquanto consumidoras, na afirmação da autoridade no espaço doméstico e na mudança da percepção como cidadãs. Neste contexto, o PBF pode ocasionar diminuição das desigualdades de gênero bem como efeitos no empoderamento e na autonomia feminina. (MOREIRA, 202, pg.406).

Pereira et al., através dos resultados obtidos em pesquisa, também chega a afirmar que:

Verifica-se que o quesito “responsabilidade pela administração do dinheiro no domicílio” mostra uma diferença significativa uma vez que 65,7% das beneficiárias contra 42,6% das não beneficiárias administram os recursos ($p=0,022$). Esse dado evidencia um impacto significativo do PBF uma vez que a gestão do benefício torna possível o aumento da autonomia das mulheres no domicílio, podendo tomar decisões sobre as formas de gastos dos recursos. (PEREIRA et al, 2011, pg. 12).

Inclusive Teixeira aponta que:

O acesso à renda e ao espaço público promovidos pelo Programa, podem possibilitar às mulheres se reconhecerem como sujeitos de direitos e romperem o isolamento a que estão submetidas, em virtude da pobreza, da miséria e do enclausuramento em que estão imersas. (TEIXEIRA, 2010 pg. 198).

Por outro lado, há aqueles que considerem essa autonomia ínfima, diante da responsabilização acarretada pelo cumprimento das condicionalidades do programa que é atribuída à mulher. Nesta linha de pensamento, Sacchet aponta que:

Ainda que esses programas possam contribuir para o desenvolvimento econômico e social das mulheres, eles, ao mesmo tempo, legitimam um discurso tradicional acerca de papéis sociais de gênero e implicam em uma apropriação do tempo e do trabalho das mulheres pobres. (SACCHET, 2009).

O que fica evidente em parte da literatura aqui utilizada, é que mesmo aqueles que consideram que o Programa garante mais cidadania e autonomia às mulheres, afirmam que este não tem atuação efetiva na redução das desigualdades de gênero, pois o programa reproduz em seu seio essa relação desigual, ao imputar o cumprimento das condicionalidades à mulher apenas, reforçando seu papel de cuidado, desresponsabilizando o homem dos cuidados com a casa e com os filhos. De acordo com Nascimento:

Conceber a autonomia, o empoderamento e a cidadania das mulheres no foco da administração do cartão PBF é uma visão simplista e imediatista da realidade, posto que não altera as, relações desiguais de gênero, ao contrário, acaba por fortalecer a assimetria entre homens e mulheres[...]O PBF reproduz relações desiguais entre homens e mulheres, à medida que atribui às mulheres beneficiárias a mãe-provedoras, responsáveis pela família, remetendo-se ainda ao sistema patriarcal, no qual cabe a mulher o trabalho na esfera doméstica e o cuidado e educação dos filhos. Outrossim, sobrecarregam as mulheres, pois além das atividades domésticas, historicamente impostas a elas, ainda precisam atender as condicionalidades do programa, enquanto os homens ficam, de certa forma, alheios a essas responsabilidades. (NASCIMENTO, 2016, p. 388).

A afirmação da autora ressalta que o Programa Bolsa Família acarreta em uma maior responsabilidade da mulher para com a saúde e educação dos filhos, que devem observar a frequência escolar das crianças, manter atualizada a carteira de vacinação dos filhos e a situação cadastral no Programa, uma vez que a não observância destes aspectos pode acarretar até a suspensão do benefício. Este fato impõe sobre essas mulheres ainda uma “forte culpabilização quando não conseguem cumprir as condicionalidades, além de terem que conviver cotidianamente com um conjunto de estigmas por serem mães” (NASCIMENTO, 2016, p. 396).

Esta centralidade da mulher no Programa Bolsa Família, como foco prioritário no recebimento do benefício e cumprimento das condicionalidades se dá sob a justificativa de que são elas que tomam a melhor decisão visando beneficiar o grupo familiar, ou seja, baseia-se na perspectiva da função natural da mulher de cuidadora. Segundo Mariano e Carloto (2010, p. 02) “tanto a maternidade (relacionada à procriação e/ou ao papel social de mãe), quanto a maternagem (o cuidado da criança e adolescente desempenhado por outra mulher[...]) são funções focalizadas pelo PBF”. Ainda que considerem que a “centralidade na mulher-mãe reforça estereótipos sobre a condição feminina dentro de um viés biologicista que coloca como

predisposições naturais a função de boa cuidadora no âmbito privado/doméstico” (p. 03), as autoras reconhecem que:

Os resultados na vida das mulheres a partir da inserção nos programas de transferência de renda têm enfatizado a conquista da auto-estima, o exercício de cidadania, tendo como indicador a titularidade de um cartão de banco que possibilita um maior poder para mulher, no uso e aplicação dos recursos recebidos. Mulheres que nem sequer tinham documentos, passam a ter um cartão de banco. A possibilidade de inclusão, via o acesso ao consumo mínimo necessário para a sobrevivência imediata da família, é um indicador simplista para afirmarmos que as mulheres tornam-se cidadãs” (MARIANO E CARLOTO, 2010, p. 05).

Trazer para o centro das discussões as condicionalidades do programa e mostrar como elas podem vir a impactar diretamente a vida das mulheres beneficiárias podem ser passos decisivos para que a lógica de responsabilização e reprodução de estereótipos que os programas de transferência de renda condicionada promovem seja rompida. Neste sentido, faz-se necessário discutir as consequências da centralidade da mulher no funcionamento do programa e suas relações com a promoção de autonomia e cidadania das beneficiárias.

CONCLUSÃO

O capitalismo é um sistema que tem como base a manutenção da propriedade privada e possui classes sociais bem definidas e distintas, que são cada vez mais incentivadas ao consumo. Para tanto, o capitalista precisa que uma pouca parcela da população detenha os meios de produção, enquanto boa parte dela dispõe apenas de sua força de trabalho como mercadoria. Este sistema perverso se baseia ainda no acúmulo de capital, que gera um grande contingente de pessoas pauperizadas, na busca por serviços tais como saúde e educação, e isso

afeta diretamente a população feminina que historicamente foi excluída dos processos decisórios e produtivos.

Ainda que historicamente tenhamos evoluído e nos organizado socialmente, ainda vivemos sob valores patriarcais e conservadores, tais como o machismo e a meritocracia. Pois essa atual organização social usa a imagem do homem branco como o centro do poder, das decisões, silenciando as vozes de mulheres, idosos, negros, jovens.

Atualmente, nosso governo defende abertamente a meritocracia, e busca formas de atacar o Programa Bolsa Família, realizando um “pente fino”, e realizando uma série de cortes nos benefícios. Tenta atingir o PBF ao proferir críticas insensatas, como afirmar que o desenvolvimento intelectual das crianças beneficiárias é inferior ao daquelas não-beneficiárias, ou que o Bolsa família é dar dinheiro a quem se acomoda.

O PBF sempre foi alvo desse tipo de críticas, enquanto incentivador do ócio ou do da preguiça, mas Oliveira e Soares (2013, p.358), no livro “Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania” afirmam que “os PTRCs possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e que alguns destes impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos, são positivos”. É um debate que merece aprofundamento, mas não poderá ser nosso caso, então deixo como sugestão para futuros estudos e pesquisas.

Nos atendo ao nosso tema, a partir de pesquisas de conteúdos relacionados às possibilidades de promoção de autonomia das mulheres que participam do PBF, assim como à sua responsabilização com o funcionamento do Programa, percebemos a importância que um programa social pode ter sobre a vida de mulheres, que não tiveram a liberdade de ir ao mercado fazer compras, ao banco, a um posto de saúde ou uma escola. Percebe-se que na vida dessas mulheres o programa produz impactos positivos, mas quando analisada sua atuação na luta contra a desigualdade de gênero, entende-se que o programa corrobora com os estereótipos de gênero.

Mesmo que sob o olhar acadêmico o Programa Bolsa Família seja de certa forma prejudicial às mesmas por impor sobre elas responsabilidades e deveres, sob o olhar das próprias beneficiárias o Programa é capaz de dar voz à essas mulheres, que agora possuem algum poder decisório no lar, que agora ocupam espaços que antes não tinham acesso na esfera pública, ainda que vivendo sob a égide da cultura machista e patriarcal.

Estas responsabilidades e deveres que as condicionalidades implicam, já são vistas por essas mulheres como suas atividades próprias. Elas ainda não têm conhecimento acerca da sua condição de desigualdade de gênero, esta é a realidade que elas conhecem. Então para elas, ter acesso a outros espaços representa novas possibilidades, que antes lhes eram cerceadas.

Contudo, seu papel enquanto instrumento de redução das desigualdades de gênero é contestável, visto que seu funcionamento implica em responsabilização das beneficiárias, enquanto corrobora ainda com a abstenção masculina no que se refere aos assuntos domésticos e, consequentemente com a reprodução das desigualdades de gênero.

Existe uma relação contraditória no seio do PBF onde ao mesmo tempo em que ele é capaz de garantir a estas mulheres uma autonomia que antes elas não possuíam, agora possuem também responsabilidades, além daquelas que toda mãe já carrega consigo, em relação às condicionalidades exigidas para o recebimento do benefício. O cumprimento das condicionalidades destinado às mulheres reproduz o estereótipo de gênero da mãe-mulher-cuidadora, atribuindo à mulher esse caráter do cuidado enquanto ao homem compete apenas o trabalho público e sustento do lar.

Hoje o Bolsa Família vincula a mulher ao cumprimento das condicionalidades, isentando o homem do cuidado com a casa e com os filhos, diante disto, faz-se necessária a inclusão masculina nos cuidados domésticos e paternos. Ainda que nossa cultura não encoraje também este tipo de comportamento, seria muito interessante tê-los incluídos em algumas políticas, entre elas o Bolsa Família logicamente, a fim de promover essa participação masculina no ambiente privado, destinado exclusivamente às mulheres atualmente.

Faz-se necessário repensar a forma como as políticas públicas são feitas, de modo que estas contribuam de fato para a redução das desigualdades, não apenas de gênero, mas também de classe, cor, raça, etc. Embora tenhamos hoje em dia realizado grande avanços no que se refere às políticas destinadas à este fim, como a Lei Maria da Penha, a formalização das trabalhadoras domésticas, a política de cotas, dentre outras, estas ações ainda não foram suficientes por fim às diversas desigualdades que permeiam nossa sociedade.

BIBLIOGRAFIA

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social: notas sobre o presente e o futuro. In: Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo. Brasília, DF, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos da Política Social. In: Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Ed. Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social: fundamentos e história / Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti. São Paulo: Ed. Cortez, 2017.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. Rev. Argumentum, Vitória, v. 8, n.2, 2016.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Reformas neoliberais na América Latina. Aedos, Porto Alegre, v. 9, n. 21, p. 31-56, Dez. 2017

BRASIL. Constituição Federal da República do Brasil. 1988. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Cartilha Bolsa Família - Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social. 2015.

BRASIL. Lei Nº 10.836 de janeiro de 2004 - Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. PORTARIA. No- 251, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012- Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Manual de Gestão do Programa Bolsa Família. 2ª Edição. Brasil, 2015.

CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. – Brasília: Ipea, 2013.

CARLOTO, Cássia. Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres. Revista Sociedade em Debate, Pelotas, 18(2): 121-130, jul.- dez. /2012.

CARLOTO, Cássia; MARIANO, Silvana. As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero. In: 13º Congresso da Rede Mundial de Renda Básica. São Paulo: [S.n.], 2010.

CASSIN, Márcia Pereira da Silva, RAMOS, Maria Pereira Cassin, MORAIS, Heloísa Helena de Souza. A assistencialização minimalista das políticas sociais no trato da questão social. III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte, 2013.

COSTA, Ana Alice. “Gênero, Poder e Empoderamento de Mulheres”. Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (Neim/Ufba), 2000.

DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais e o neoliberalismo - reflexões suscitadas pelas experiências latino americanas. Revista USP, São Paulo, n. 17, 1993.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Ofensiva capitalista, despolitização e politização dos conflitos de classe. In: Temporalis, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. Ano VIII, n.16, 2009.

GIL, Antonio Carlos Métodos e técnicas de pesquisa social / Antonio Carlos Gil. - 6ª Edição - São Paulo, Editora Atlas, 2008.

HARVEY, David. A condição pós-moderna. São Paulo: Ed.Loyola, 2005.

HIRATA, Helena. Trabalho doméstico: uma servidão “voluntária”? In: Políticas Públicas e igualdade de gênero. São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

HIRATA, Helena, KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Cad. Pesqui. [online]. 2007, vol.37, n.132, pp.595-609.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. Revista Latino Americana de Población, 2012.

LINS, Priscila Vasconcelos. Assistência Social, neoliberalismo e os desafios ao Serviço Social. Artigo apresentado em monografia defendida em Junho de 2009, para obtenção do Título de Assistente Social pela UNIGRANRIO.

NETTO, José Paulo. Introdução ao estudo do método de Marx. 1ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo. Brasília, DF, 2004.

MOREIRA, Nathalia Carvalho. Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social. Revista de Administração Pública vol. 46 n. 2. Rio de Janeiro, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Ed.Cortez, 1995.

PAIVA, Luiz Henrique. FALCÃO, Tiago. BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013.

PATRIOTA, Lúcia Maria, PEREIRA, Jordeana Davi, SILVA, Sueli de Sousa. Políticas sociais no contexto neoliberal: focalização e desmonte. Revista Qualitês, V. 5 n.3, 2006.

PEREIRA, Lucélia Luiz; SANTOS, Leonor Maria Pacheco; SOARES, Micheli Dantas; HENRIQUE, Flávia Conceição dos Santos; GUADAGNIN, Simone Costa; SANTOS, Sandra Maria Chaves. Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH. Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva, v. 5 n. 4 de 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. In: SER Social - Revista semestral do Programa de Pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Número 6, 2009.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. Opinião Pública vol.15, nº 2, Campinas: 2009.

SILVA, Ermildes Lima, TAVARES, Márcia Santana. DESCONSTRUINDO ARMADILHAS DE GÊNERO: Reflexões sobre família e cuidado na política de assistência social. In: Revista Feminismos, Vol.3, N.2 e 3, Maio - Dez. 2015.

SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMILIO, M., TEIXEIRA, M., NOBRE M., GODINHO, T., (Orgs). Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para a política pública. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

SOUZA, Gilzeane, SILVA, Marcos Vinícius. A política de Assistência Social no contexto neoliberal - desafios e contradições. Faculdade Regional de Alagoinhas, 2015.

TEIXEIRA, Marlene. Equidade de gênero e transferência de renda - as políticas de enfrentamento à pobreza e o cotidiano das mulheres. Revista Iberoamericana de Estudos em Educação, X, 40 (2010).

